

水利审计继续教育丛书

水利部审计室 编

水利审计 科研成果选编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水利审计继续教育丛书

水利部审计室 编

水利审计 科研成果选编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

水利审计科研成果选编/水利部审计室编. —北京: 中国水利水电出版社, 2008

(水利审计继续教育丛书)

ISBN 978 - 7 - 5084 - 5838 - 0

I. 水… II. 水… III. 水利系统—审计—中国—文集
IV. F239.63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 123811 号

书 名	水利审计继续教育丛书
作 者	水利审计科研成果选编
出 版 发 行	水利部审计室 编 中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	140mm×203mm 32 开本 10.375 印张 279 千字
版 次	2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷
印 数	0001—1500 册
定 价	50.00 元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

水利审计继续教育丛书

编辑委员会

编 审 刘学钊

主 任 徐开濯

副 主 任 齐献忠 裴宏志 周苗健 赵春礼

委 员 熊 杰 谢兴广 何小富 张伟成

郑维立 康福宁 吴银珠 魏延龄

李 铭 韦炳富 王 萍 张 莹

曹云虎 赵国庆 李家山 赖梅芳

逯毅瑾

前 言

水利部党组提出，要大规模培训水利干部。审计署和中国内部审计协会提出，要提高内部审计人员的素质和专业胜任能力，实行《内部审计人员岗位资格证书实施办法》《内部审计人员后续教育实施办法》。

全面完成水利审计的各项任务，关键在于建设一支高素质的专业化的水利审计干部队伍。经过多年的教育培训和实际锻炼，水利审计干部队伍的整体素质有了很大提高。但是，随着改革开放的不断深入、社会主义市场经济体制的逐步完善，审计工作涉及的领域越来越多，范围越来越广，工作专业化程度越来越高，对审计干部的理论素养、知识结构、业务水平和工作能力提出了新的更高的要求。随着审计干部的新老交替，一批新同志走上了水利审计工作岗位，迫切需要加强学习培训，即使从事审计工作多年的同志也需要不断学习提高。因此，加强对审计干部的教育培训，不断提高他们的素质和能力，是当前水利审计干部队伍建设的一项紧迫任务。各级水利审计部门一定要从政治和全局的高度，充分认识水利审计干部教育培训工作的重要性，不断增强责任感和紧迫感，与时俱进，求真务实，进一步加大教育培训工作的力度，努力造就一大批从事水利审计工作的专门人才，为深入推进水利审计工作提供强大的人才保证和智力支持。

各级水利部门要把审计干部教育培训工作作为一项

长期性、基础性工作摆上重要日程，切实加强领导。要建立干部教育培训领导责任制、年度计划备案制和目标管理责任制，把本地区本部门干部培训任务落实情况列入目标管理考核内容。要落实培训与使用相结合的各项制度。建立健全并认真执行先培训后上岗制度、干部培训档案管理制度。要把干部参加学习培训情况列入领导班子考察和干部年度考核的内容，作为干部奖惩和使用的重要依据。水利审计人员要不断更新知识、提高能力，积极参加多层次、多渠道、多方式的培训，按照政治过硬、作风优良、业务精湛的要求，在水利审计事业中得到锻炼、培养和成长。要加强对干部教育培训工作的督促检查，认真检查培训计划的执行情况和完成上级调训任务的情况，并定期通报检查结果。

水利部审计室和中国内部审计协会水利分会组织力量，编辑出版水利审计继续教育丛书，是加强教育培训教材建设的一项具体措施。随着水利审计理论和实践的不断探索，必将进一步健全和完善教材体系。在用好已有教材的基础上，各单位可结合实际，组织完善相应的教材和辅导资料。要改进教育培训方式方法，加大教育培训经费的投入，积极拓宽培训渠道，充分利用各种培训资源，增强教育培训的针对性和有效性，切实提高水利审计人员的素质，以促进和保证各项水利审计工作的完成。

总 目 录

前言

效益审计是促进资源节约型、环境友好型社会建设的重要途径 ——在水利生态绩效审计研究课题组专家座谈会上 的讲话 徐开濯	1
转发《中国内部审计协会科研立项课题管理暂行办法》 的通知 水利部审计室	14

第一篇 水利行业审计工作 管理数据库成果报告

第一章 概况	23
第二章 系统总体设计	28
第三章 审计准备	34
第四章 数据采集	39
第五章 数据查询	44
第六章 审计取证	47
第七章 审计工作底稿	60
第八章 审计结果	64
第九章 审计法规	66
第十章 系统用户管理	68
第十一章 审计项目管理	71

第十二章 审计业务工作管理	77
---------------------	----

第二篇 水利生态绩效审计 评价研究报告

第一章 水利生态绩效审计的涵义与特点	85
第二章 水利生态绩效审计的理论与实践基础	91
第三章 水利生态绩效审计的目标与原则	97
第四章 水利生态绩效审计的内容与指标	99
第五章 水利生态绩效审计的方法与程序	125
第六章 水利生态绩效审计的组织、管理与作用	129
第七章 水利生态绩效审计实证分析	134
第八章 结论与建议	150
参考文献	153

第三篇 绿色 GDP 下的用水 审计制度研究报告

第一章 用水审计背景	161
第二章 用水审计的概念	173
第三章 用水审计内容及评价	184
第四章 用水审计依据与证据	195
第五章 用水审计报告	210
第六章 用水审计程序	216
第七章 实证分析	220
第八章 政策建议	226
参考文献	229

第四篇 水利基本建设项目与水利事业 单位审计评价指标体系研究课题

第一章	概述	234
第二章	审计评价相关理论与研究现状	237
第三章	设计审计评价指标的指导思想和原则	239
第四章	水利基本建设项目审计评价指标体系	244
第五章	水利事业单位审计评价指标体系	246
第六章	水利基本建设项目审计评价指标说明	248
第七章	水利事业单位审计评价指标说明	259
第八章	综合评价方法	271
第九章	审计评价程序及评价结果的使用	274
第十章	结语	279

第五篇 研 讨 论 文

内部审计在公司治理结构中的定位	283
公益性建设项目投资效益审计评价指标体系探讨	292
在内部开展经济效益审计的探索	299
内部审计在公司治理中的作用	305
工程项目效益审计	
——对水利水电工程项目投资效益审计的探讨	313

效益审计是促进资源节约型、环境友好型 社会建设的重要途径

——在水利生态绩效审计研究课题组
专家座谈会上的讲话

徐开濯

(2006年8月9日)

效益审计是评价和考核经济活动效益性和经济活动决策科学性最直接、最有效的手段和工具，也是建设节约型环境友好型社会的必然选择。建设低投入、高产出、低消耗、少排放、能循环、可持续的国民经济体系和资源节约型，环境友好型社会是“十一五”规划的重要内容，也是我国今后较长时期内经济社会发展的重要任务。资源节约型、环境友好型社会是指在社会再生产的生产、流通、消费环节中，通过健全机制、调整结构、技术进步、加强管理、宣传教育等手段，动员和激励全社会节约和高效利用各种资源，以尽可能少的资源消耗支撑全社会较高福利水平的可持续发展的社会发展模式。

8月1日上午，水利部部长汪恕诚主持召开部机关干部会议，传达贯彻国务院7月26日召开的全国电视电话会议。汪部长强调，要把思想认识和工作重点统一到中央的决策和部署上来，坚持以科学发展观为统领，立足全局谋划水利发展，扎实推进可持续发展水利。汪部长要求各级水利部门要狠抓落实，切实按照温家宝总理提出的“更加重视调整经济结构和转变经济增长方式，更加重视节约资源和保护环境，更加重视社会发展和民生，更加重视从体制机制上解决深层次问题，把各方面发展的积极性引导好、

保护好、发挥好，促进经济社会转入全国推进可持续发展轨道”的要求，全面贯彻落实科学发展观，进一步转变水管理模式，努力组织各项水利工作。

这样一种新的社会发展模式的要求，既要尽可能少地消耗资源，并且能够尽量循环利用，又要保证全社会较高的福利水平，必须着眼于监督管理、制度规范和政策引导。效益审计对于促进资源节约型社会和环境友好型社会建设意义重大。

一、效益审计在资源节约型社会和环境友好型社会建设中大有可为

效益，简单地讲，就是指投入和产出的比例关系，投入越少产出越多效益越高。从微观上讲，效益应该解释为资源的节约，这种节约可以表现在较小的代价取得同样的投入，以较少的投入取得较多的产出，可以同样的产出满足更多的需求。从宏观上讲，在一个资源稀缺的社会中，国家的政治、法律、经济制度以及政府行为，包括公共资源的取得、分配和使用，都发挥着社会资源配置的调节作用。制度是影响经济发展的制约因素，制度本身也有效率和效益问题。效益审计的效益作为经济活动意义上的效益，即在社会资源一定的情况下，实现社会财富最大化。如果一项制度安排，在使一些人利益增加的同时，使另外一些人的利益减少，但增加的利益超过减少的利益，这项制度安排就是有效益的。世界审计组织审计准则中将效益审计定义为：“对被审计单位在履行职责时利用资源的经济性、效率性和效果性进行的审计。”该定义明确指出了效益审计的基本目标和内容就是经济性（economy）、效率性（efficiency）和效果性（effectiveness）。因此，可以说效益审计是在财务收支审计的基础上，对经济活动的经济性、效率性和效果性进行综合评价和考核，并在此基础上提出审计意见和建议的行为。效益审计的内容包括考察经济活动的真实性和合法性；经济活动决策的科学合理性；经济活动投入与产出的比例关系，即经济活动的效益性；经济活动的管理水平等。效益审计的

最终目的是尽可能地减少资源的损失和浪费，最大限度地提高被审计单位资源的使用效益。

从最近我们组织的对内部审计第 25、26、27 号准则征求意见稿研讨的情况来看，水利系统内部审计部门的认识比较集中一致。一般认为效益审计可以从经济性审计、效果性审计和效率性审计入手。

经济性审计，是指通过审查与评价组织经营活动中资源的取得、使用及管理是否节约，协助管理层改善管理，节约资源，增加组织价值。包括资金的取得和使用是否节约；人力资源的取得和配置是否恰当；物资财产的取得和消耗是否节约；资源的取得、使用和管理是否遵循有关法律、法规；组织是否建立了健全有效的管理控制系统，以评价、报告和监督特定业务或项目的经济性；管理层提供的有关经济性方面的信息是否真实、可靠等。

效果性审计是指通过审查与评价组织经营活动既定目标实现的程度，以协助组织管理层改善经营水平，提高经营活动效果。包括组织经营活动的目标是否适当、相关及可行；组织经营活动达到既定目标或实现预期经济和社会效果等情况；组织为实现既定目标所采取的程序和方法的合法、合理性，以及对有关政策、计划、预算、程序、合同等的遵循情况；分析组织经营活动未能及时达到既定目标的原因；分析组织无法实施业务已有计划的原因；组织是否建立了健全有效的管理控制系统，以评价、报告和监督特定项目或业务的效果性；管理层提供的有关效果方面的信息是否真实、可靠等。

效率性审计是指通过审查和评价组织经营活动的投入、产出关系，在确保不大幅度增加成本的前提下，优化业务流程，提高组织效率。包括特定评价范围内组织从事采购、销售、使用投入商品的商务活动的效率；从事研发、生产、推广应用等技术活动的效率；从事筹资、投资等财物活动的效率；组织为确保财产、信息及人员的安全以及对风险的管理所采取措施的效率；组织计划、协调、应变控制等管理活动的效率，为提高上述经营活动效

率所采取的措施是否遵循有关法律、法规；管理层提供的有效性方面的信息是否真实、可靠等。

对经济性、效果性和效率性进行考查、评价、建议的效益审计可归结为节约成本与增加效益的分析；而建设节约型社会和环境友好型社会的核心问题就是节约资源、优化环境，节约成本增进人水和谐、人与自然和谐，发挥资源环境效益。因此，效益审计与建设节约型社会和环境友好型社会直接相关。一切节约归根到底都是资源的节约、环境的优化。实现了节约，资源环境就能发挥更大的作用，这不仅能够缓解资源短缺造成的矛盾，保护优化环境而且能更好地促进社会经济发展。因此，效益审计的基本目标就是通过提供客观、专业的审计信息，一方面，对组织在使用投入资源环境的经济性、效果性和效率性方面发挥审查、监督、评价作用；另一方面，通过审计信息促进制度、管理的改善，促进资源的优化配置和可持续利用环境保护，促进各方利益的积极协调与平衡，在增加财富和保护财富方面真正发挥作用。效益审计在资源节约型和环境友好型社会建设中大有可为。

二、环境审计的实践和科研理论创新对效益审计提出了新的要求

“环境审计作为促进环境、经济和社会三者效益相统一的重要手段，在中国的资源环境生态保护工作上已初见成效”。2005年召开的亚洲审计组织环境审计研讨会暨环境审计委员会工作会议认为，“审计部门作为综合性的经济监督部门，在经济社会与环境的协调发展中正发挥着积极作用；审计部门以其超脱地位和特有的功能实施环境审计，对环境管理所发挥的重要促进和保障作用也是其他机构无法替代的。中国的环境审计已经初见成效，对促进环境管理，提高各级决策者的环保意识，使环境保护更有效地参与综合决策等方面正发挥着重要作用”。

近几年来，国家审计署组织开展了生态林业建设资金审计调查、排污费审计、天然林货源保护工程审计、退耕还林工程审计、

城市排污费征收、解缴和分配、使用情况，以及重点地区水污染防治资金等环境审计项目，及时发现和促进纠正了环境保护资金使用中存在的违法违规问题，并提出了有关完善环境保护政策、法规的意见和建议，有力保障和促进了环境保护资金合理有效使用，充分发挥了效益，推动了中国的环境保护工作。

2003年7月，审计署成立环境审计协调领导小组，环境审计工作更加明确。在环境审计中兼顾环境审计理论和实践的双重探索，积极吸收国际环境审计的先进经验，充分考虑我国环境保护工作不断取得的新成效，不断拓展环境审计的新领域，及时总结既往环境审计工作中行之有效的实践经验，环境审计的各项工作取得明显成效，在开展环境审计上形成了基本认识。环境审计计划分为生态（生活）环境建设审计和环境污染治理审计这两个方面。环境审计的内容主要包括对环境专项资金的审计、对环境建设项目的审计、对环境保护部门的审计、对环境政策法规执行情况的审计等。随着政府环境保护，治理力度的加大和要求的提高，我国环境审计的范围、内容也在不断拓宽和丰富。1998年末国家新增的2000亿元国债资金陆续投放项目，第二年审计署实施了对环保项目中使用国债资金情况的审计。组织开展了对46个重点城市排污费的专项审计。环境审计领域逐步扩大：围绕水环境，对三峡库区、重点流域水污染防治资金等重点区域的环境保护投入进行审计，围绕生态环境建设，对退耕还林试点工程、天然林资源保护工程等重大环境保护项目进行审计。此外，积极探索对重大建设项目进行环境审计，组织实施了青藏铁路环境保护资金使用情况专项审计调查。

审计署2006年第3号审计结果公告对外公布，在《河南等16个省农村公路改造和通达工程项目实施情况审计调查结果》中，对项目环境影响作出评价，“一些地方在农村公路建设中，破坏植被较严重，造成新的水土流失，或未及时进行绿化”。审计署环境审计协调领导小组成立后，出台了《关于2005至2007年环境审计工作的意见》，促进在各专业审计领域内开展环境审计。外资运

用审计中开展对国外贷援款环境项目的审计，固定资产投资审计中在投资审计项目工作方案中明确提出，要分析项目环境效益是否达到预定效果。按此要求，在 2005 年对县乡农村公路改造和通达工程项目审计中，开展对公路建设项目的环境影响评价。经济责任审计中增加了由于决策和履行职责不当造成的环境污染、生态破坏等内容。

审计人员积极探索环境效益审计路子。在涉及资源环境生态保护专项资金审计中不仅针对资金筹集、使用和管理中的违法违规问题，还充分关注资金使用效益。在“三河一湖”水污染防治资金的审计中，以环境信息系统为切入点，开展环境效益审计。深圳、青岛等地，都探索实施了对垃圾处理场、污水处理厂等环境效益的审计。珠海市政府，率先将“环境审计”列入地方法规。天津开展了对京津风沙源治理工程等的审计，云南开展了对滇池水污染防治专项资金管理使用情况的审计，河南、江苏、山东等地参加了对重点流域水污染防治资金的审计。

汪恕诚部长在中国水利杂志专家委员会暨节水型社会建设高层论坛上发表的《C 模式——自律式发展》讲话中指出，在我国资源的开发利用往往是和环境紧密联系在一起的，资源的过度开发利用，必然导致生态破坏和环境污染，而保护生态和环境，又必须抓好对资源的节约和保护。因此，我们要努力建立资源节约、环境友好型社会，解决资源承载能力和环境承载能力两大问题，才能实现人与自然和谐相处。建立资源节约、环境友好型社会，最重要的是要建立一种体制、机制，通过体制、机制的作用，使得整个社会产生一种需要或者激发出一种动力，这种需要和动力能够有效推动整个社会走上资源节约、环境友好型的发展道路。对于资源节约和污染防治，我们有法律手段、行政手段、工程手段、技术手段、经济手段。这五种手段确实要综合运用好，但最根本的制度建设，是通过调整生产关系或是变革生产关系来推动生产力发展。在发展和生态问题上，要坚持科学发展观，按照“五个统筹”的发展战略，推动经济社会全面协调可持续发展，同时，

政府要做生态代言人，要做环境代言人，大力推动资源节约型、环境友好型社会建设，努力构建社会主义和谐社会，实现人与自然和谐相处。

李金华审计长在接受媒体采访时曾表示，今后将逐年加大环境审计力度，一是水，水的治污，水的保护；二是土，退耕还林，退耕还牧。今后环境审计关注的重点领域主要是国家环境保护投资的重点地域，同时将继续关注国家环境保护主要政策的执行情况。

国际商会（ICC）认为，“环境审计是环境管理的工具，它是对与环境有关的组织、管理、设备等业绩进行系统地、有说服力地、客观地估价，并通过有助于环境的管理与控制 and 有助于对公司有关环境规范方面的政策鉴证等手段，来达到保护环境的目标”。该定义是从内部审计角度把环境审计作为环境管理系统的一个重要组成部分。

中国内部审计协会 2005 年颁布的《中国内部审计实务指南第 1 号——建设项目内部审计》第十条指出，要审计，检查工程设计是否符合国家环境保护的法律法规的有关政策，需要配套的环境治理项目是否编制并与建设项目同步进行，实施情况如何。

2004 年下半年以来水利部开展了 2001~2003 年水土保持建设项目的审计调查和执法监察。主要包括：项目管理、资金管理、检查验收、投资效益和内部控制制度等方面。水利部派出调查组，并聘请会计师事务所分别对陕西榆林、甘肃天水 and 四川广安的水土保持建设项目进行了重点抽查，北京、河北、山西、辽宁、吉林、广西、重庆等省市水利部门也相继组织了水土保持项目的审计调查和执法监察，涉及利用国债资金、中央水利基建资金等实施的国家水土保持重点工程主要有 9 个，包括黄河中上游水土保持重点防治工程、长江中上游水土保持重点防治工程、国债水土保持重点防治工程、晋陕蒙毗砂岩区沙棘生态工程、京津风沙源治理工程水土保持项目、21 世纪初期首都水资源可持续利用规划水土保持项目、珠江上游南北盘江石灰岩区水土流失综合防治试

点工程、东北黑土区水土流失综合防治试点工程、黄土高原地区水土保持淤堤坝试点工程。涉及 2001~2003 年安排中央投资 45.32 亿元。重点审计资金主管部门是否按项目及时足额拨付资金，资金用款单位是否将资金全部用于所报项目，是否超概算，各项支出是否真实、合法，项目效益如何等，并采取财务审计与工程审计项目相结合的方法，做到审计不留盲区。通过加大专项资金审计力度，保证了专项资金的专款专用，规范财务收支，充分发挥了资金的经济效益、社会效益和生态效益，促进了农民增收、农业增效和农村经济社会发展。

在 2001~2003 年农水项目审计调查和执法监察中，分自查、重点抽查、整改总结三个阶段开展了对 2001~2003 年度国家发改委和水利部下达的农水项目的审计调查和执法监察。水利部派出调查组，并聘请会计师事务所分别对陕西宝鸡峡、山东位山、安徽淠史杭三个大型灌区续建配套与节水改造项目进行了重点抽查，北京、天津、上海、河北、辽宁、河南、福建、广东、四川、甘肃、大连、青岛等省市水利部门相继开展了审计调查和执法监察，涉及大型灌区续建配套与节水改造项目，2001~2003 年，大型灌区续建配套与节水改造项目建设中央共投入国债资金 44.4 亿元，对 402 个大型国企中的 255 个灌区的骨干工程进行了续建配套与节水改造。节水灌溉增效示范项目，2001~2003 年共投入国债资金 7.45 亿元，以建设节水灌溉示范工程 300 个，示范工程面积 200 多万亩。年节水 1 亿立方米，提高农业综合生产能力 8000 万公斤。农村人畜饮水解困项目，2001~2003 年期间，中央投入了 79 亿元以解决 4660 万人的饮水困难。重点审计资金主管部门是否按项目及时足额拨付资金，资金使用单位是否将资金全部用于所报项目，是否超概算，各项支出是否真实、合法，项目效益如何等，并采取财务审计与工程审计相结合的方法，积极向被审计单位建议，推广农村用水城市化和“以水养水”良性运行的经验和做法，引导合理收取水费，促进节约用水，实现农村人畜饮水机制的良性运行，有效解决了长期存在的“喝水不花钱，浪费